

差序政府信任：理论内涵、影响因素与公共管理实践审视

秦安琪

郑州大学

DOI:10.32629/jmsr.v5i3.21726

[摘要] 差序政府信任是指公众对中央政府信任高于地方政府的差异化格局,是中国政治信任结构的典型特征。通过系统梳理其二阶演进过程中的概念辨析、理论诠释与多重影响因素,认为影响差序信任进一步强化并引发治理乱象的原因包括了制度绩效、文化心态、传媒传播等的多方面、交互式影响,这些综合影响给基层治理、政策落实与政治稳定带来了冲击和挑战,并从绩效管理、信息公开、传媒治理以及公民参与等路径优化该种信任状况。

[关键词] 差序信任; 公共管理

中图分类号: D035 **文献标识码:** A

Differential Government Trust: Theoretical Connotations, Influencing Factors, and a Review of Public Management Practice

Anqi Qin

Zhengzhou University, Pingdingshan City

[Abstract] Differential government trust is the differentiated pattern that citizens' trust of the central government is higher than local governments and a typical feature in the political trust structure in China. By a systematical review of its conceptual evolution, theoretical explanation and multi-influence factors, this paper concludes that differential trust is caused by the interactive effect of the institution performance, cultural psychology, media communication and so on and it challenges the grassroots governance, policy implementation and political stability. Then, optimization ways are proposed from the aspects of performance management, information transparency, media governance and citizen involvement.

[Key words] differential trust; public management

1 引言

差序政府信任,鉴于中国本土政治经验而提出,是一种公众对于中央政府信任显著高于对地方政府信任的体系性分异。李连江在观察20世纪90年代农民维权行为时最早明确提出,其经验基础是诸如“中央是恩人,省里是亲人,县里是好人,乡里是恶人”等民谣体现出来的对于地方不同层级政府的信任级差^[1]。此后全国性调查将证实中国“央强地弱”结构是普遍存在、稳态存在的^[2]。吕杰等从构型视角分析得,公众对于央地信任有八种构型,而其中“信任中央不信任地方”与“同时信任但更信中央”是非常贴合差序内涵的^[3]。

差序信任对公共管理有三重意义,第一,高中央信任与低地方信任形成了“政治缓冲带”,使得中央免于日常治理不满意的直接影响^[4];第二,低地方信任易于使基层陷入“塔西佗陷阱”,提高政策实践成本^[5];第三,提供了观察中国政治制度韧性的新路径^[6]。本文试图在继承既有成果的根基上,建立整合性分析框架,讨论差序信任的影响逻辑,并提出回应策略分析。

2 多维解释框架

2.1 制度主义路径。制度主义重视政府绩效、制度安排和信息不对称的作用。绩效差异是第一要义,陈丽君等发现央地绩效差异感知包括公共服务、社会安全等6个维度^[2],公众对政府绩效的评价常把功劳归于中央,而问题则归咎于地方,归因偏差强化了差序认知;制度结构是第二维度,中国单一制、压力型体制以及“上紧下松”的媒体管理,塑造了央地不同的行为逻辑^[7],中央掌握对各项政策的控制以及制定政策的权力,地方对政策负责,但受到资源约束,这种权责的不对称容易招来负面评价;信息不对称是加剧分化的机制,央地政府间,中央对舆论形象更具控制力,而地方更易受到直接观察监督^[8],认知偏差分化了公众对于信任的评价。

2.2 文化主义路径。文化主义看重包括传统价值和心理倾向两个范畴的内容。权威主义价值观为第一个核心观点,马得勇通过跨国比较,发现儒家文化圈总体存在尊重权威倾向^[9];薛立勇实证得出权威主义价值观有助缩小央地信任差距^[10]。“亲央疏

地”的心理倾向为直接表现^[2],包括爱国情感、利益预期差异等维度,是人们在历史传统与政治社会化影响下形成的。而值得有趣对照的是社会信任的差序格局——人际信任“由亲及疏”^[11],与对政府信任“由远及近”恰好相反,证明了文化心理的特殊性。

2.3媒体传播路径。媒介化社会,媒体的作用被放大。媒介的管理有“上紧下松”的差别化传播,因此蒲艳萍从媒介接触中发现了主流媒体使用对高层信任的正向影响高于对基层的影响^[12]。詹绍文指出使用互联网提高了中央信任并削弱了地方信任从而强化了差序格局^[13],网络放大了中央政策的宣传2du并让地方问题暴露在窗口之中,两种力量抵消放大了差距。同时,人们接触官方媒体往往提高了信任,对于中央信任尤其明显,而非官方、海外媒体接触会减弱地方信任^[14],可见媒体习惯成了某种调节剂。

2.4理论整合。单一路径不可能完全解释庞杂的成因,因此我们需要对不同理论进行融合。吴结兵等建构了“文化心理与制度绩效交互效应”模型,指出制度绩效的影响受文化心理的影响——高权威主义个体绩效评价影响不明显,而低权威主义个体中影响显著^[6]。吕杰的“构型研究”不单单满足于简单对比,强调关注多样的构型与不同的成因^[3],注重动态分析。

3 公共管理实践挑战

3.1基层治理困境与政策执行梗阻。差序信任最直接的效果就是基层效能降低。公众对地方不相信,进而更喜欢将政策执行出现的问题归结为“执行偏差”^[15],负向归因导致恶性循环,基层官员面对不受信任的环境也可能采取“少做少错”的降低治理效力的保守主义策略^[16],政策的反馈机制扭曲——公众将问题向地方归因,而把期望寄托给中央^[17],不但让中央收不到准确的信息,也让地方得不到改善的动力,央地之间的信息断层和缝隙被拉大。

3.2公民参与碎片化与政治整合难题。高中央信任者倾向于“越级参与”(如信访),低地方信任者则选择消极或对抗性参与^[3],参与的差异化进一步增加协调成本。政治效能不均衡分布于系统层面和效能层面,易产生矛盾行为^[18],社会矛盾传导途径单一,地方不具备解决深层次矛盾的资源与权威^[19],矛盾最终仍需中央介入解决,更无法增加公众对地方政府的信任度。

3.3政府公信力建设与形象管理复杂性。中央虽然拥有“距离优势”^[7],但是可以不必为繁杂的日常问题所冲击,而高期望也就意味着更高压的责任心。地方政府身陷“能见度困境”^[20],行为毫无遮蔽,地方政府的一点点瑕疵被无限放大,央地形象传播必须精打细算,不能只强调中央的作用而削弱地方的权威,也不能只强调地方的作用而模糊中央的领导角色^[12],其中,平衡点不好把握,十分考验政府传播的能力。

3.4区域治理差异与政策公平性质疑。差序信任具有区域差异。吕杰认为“信任中央不信任地方”构型在各省的比例从15%到76%不等^[3],不同的治理绩效反映在信任上,可能会引发政治态度的分化。信任度低的地区公众更倾向于质疑政策实施的公平性,将发展差异归因于地方政府的能力或者意愿问题^[21],地

区间的不满情绪被加剧,随着统一政策和地方适应的张力被扩大,适应问题常常被公众误读为执行问题^[15],这反过来又增加了政策优化的难度。

4 优化政府信任结构的实践路径

4.1绩效管理优化。从根本上说,必须提升地方政府绩效。健全地方政府绩效的考察方式,跳出单一片面的经济增长,构建含公共服务、社会公平、环境可持续等全方位、包括综合发展的指标体系^[22],也包括公众参与的评价内容。打造央地政策责任追踪追诉系统,追责到人,决不能出现“中央请客,地方买单”的乱象^[23]。创新基层的激励约束制度,给予基层更多的正面激励和容错空间^[24],同时强化公众监督。

4.2信息公开与透明治理。信息不对称是差序信任产生的重要原因,推进地方政府财政透明化建设,定期公布预算、决算和重大项目支出^[25],重视可理解性和可参与性;完善政策过程公开,从出台到实施全过程构建规范的信息公开和公众参与渠道^[26];构建多层级的政府回应机制,打通线上及线下渠道,明确回应时间和责任主体^[27]。

4.3媒体治理现代化。促进主流媒体内容创新,平衡报道,在坚持正确的导向的同时加大对地方治理亮点等内容的报道力度^[28]。规范网络舆情治理,规范互联网信息服务管理,打击虚假信息,保护合法舆论监督^[29],建设舆情预警和分级响应机制。加强社会大众媒介素养教育,通过学校、社区等途径,提高信息辨别判断能力^[30]。

4.4公民参与制度化。完善基层协商民主机制,普及社区议事会、民主听证会等,将协商嵌入到参与者的常态化治理中^[22],对弱势群体的参与机会予以更多关照。创新数字时代参与渠道,借助政务新媒体、网络问政平台等途径降低参与成本^[31],传统渠道作为补救渠道保留,弥合数字鸿沟。培育协会参与治理的能力。建立伙伴关系以实施服务购买等手段参与其中进行合作治理^[32]。

4.5文化心理建设。推动传统政治文化创造性转化,把权威服从转化为法治权威、制度权威服从^[6]。加强公民政治社会化,将现代公民教育内容引入学校、家庭、社会教育^[33],培养规则意识和批判精神。构建包容性政治认同,在强化国家认同的基础上注重培养地方认同、社区认同^[34]。

5 结论与展望

本文通过系统梳理发现:差序政府信任是具有中国特色的政治信任结构,它受到了制度安排、文化心理、媒体传播等因素的交互影响,在微观结构上具有差异,在宏观结构上又具有相对稳定性,存在区域差异性;对基层治理、政策执行、公民参与和公信力建设等都有深刻影响,它既可以发挥“缓冲机制”的作用,也有可能激发治理困境;优化路径需要系统性干预,可以通过绩效管理、信息公开、媒体治理、公民参与和文化培育多管齐下,进而缩小央地信任差距。

本研究是以文献分析法为主,缺乏一手数据印证,对于动态性的研究以及群体性差异考虑不足,后续可以考虑进行长期追踪式调查,加强比较性研究与数字化转型带来的影响进行分析,

对导致国家治理现代化提升的因果机制与调节因素进行探索。未来随着国家治理不断现代化,政府信任架构优化将是长期的系统工程,理论界与实务界仍需不断对话、合作。

参考文献

- [1] Lianjiang Li. The Magnitude and Resilience of Trust in the Center: Evidence from Interviews with Petitioners in Beijing and a Local Survey in Rural China[J]. Modern China, 2012(6).
- [2] 陈丽君, 朱蕾蕊. 差序政府信任影响因素及其内涵维度——基于构思导向和扎根理论编码的混合研究[J]. 公共行政评论, 2018, 11(5): 52-69.
- [3] 吕杰, 刘天祥. 差序政府信任的微观生态结构和衍生逻辑: 构型研究的视角[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2022, 59(5): 107-118.
- [4] Tao R, Yang L D, Li M, et al. How does political trust affect social trust? An analysis of survey data from rural China using an instrumental variables approach[J]. International Political Science Review, 2014, 35(2).
- [5] 耿静. 政府信任的差序化: 基层治理中的“塔西佗陷阱”及其矫治[J]. 理论导刊, 2013(12): 31-33.
- [6] 吴结兵. 差序政府信任: 文化心理与制度绩效的影响及其交互效应[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2016, 46(5): 157-169.
- [7] 张晓军, 刘太刚, 吴峥嵘. 政府信任的距离悖论: 中美两国为何反向而行?——基于“承诺—兑现”的信任生成机制的分析[J]. 天津行政学院学报, 2016, 18(1): 3-9.
- [8] 刘小燕, 毛湛文, 李云翔. 试论中国乡村政治传播的“差序格局”: 基于五省的调查分析与成因阐释[J]. 北大新闻与传播评论, 2014(1): 103-123.
- [9] 马得勇. 政治信任及其起源——对亚洲8个国家和地区的比较研究[J]. 经济社会体制比较, 2007(5): 79-86.
- [10] 薛立勇. 政府信任的层级差别及其原因解析[J]. 南京社会科学, 2014(12): 57-64.
- [11] 朱虹. “亲而信”到“利相关”: 人际信任的转向[J]. 学海, 2011(4): 11.
- [12] 蒲艳萍, 胡倩. 主流媒体使用如何影响差序政府信任? [J]. 新闻大学, 2023(6): 60-71.
- [13] 詹绍文, 王一钟, 杨焱. 互联网使用如何影响差序政府信任?——基于CSS2021的实证分析[J]. 公共管理与政策评论, 2025, 14(2): 87-100.
- [14] 胡荣, 庄思薇. 媒介使用对中国城乡居民政府信任的影响[J]. 东南学术, 2017(1): 94-111.
- [15] 陈丽君, 傅行. 我国公共政策执行逻辑研究述评[J]. 北京行政学院学报, 2016(5): 37-46.
- [16] 欧阳静. 压力型体制与乡镇的策略主义逻辑[J]. 经济社会体制比较, 2011(3): 116-122.
- [17] 谢秋山, 许源源. “央强地弱”政治信任结构与抗争性利益表达方式——基于城乡二元分割结构的定量分析[J]. 公共管理学报, 2012, 9(4): 12-20.
- [18] 麻宝斌, 于丽春. 政治效能感、社会公平感对政治信任的影响——基于全国调查数据的中介效应分析[J]. 学术交流, 2020(7): 41-53.
- [19] 上官酒瑞. 论级差政治信任的结构特质、成因及可能风险[J]. 内蒙古社会科学, 2014, 35(6): 19-24.
- [20] Liu, Raine. Why Is There Less Public Trust in Local Government Than in Central Government in China? [J]. International Journal of Public Administration, 2016, 39(4).
- [21] 赵聆雅. 收入差距、社会公平与差序政府信任[J]. 社会主义研究, 2019(2): 17.
- [22] 张等文, 陶苞朵. 差序政府信任的影响因素与应对策略——基于2019年中国社会状况综合调查数据的分析[J]. 行政论坛, 2022(2): 18.
- [23] 徐彬. 地方政府信任弱化、改革阻力与改革成本扩大化[J]. 社会科学, 2011(3): 29-34.
- [24] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007, 42(7): 36-50.
- [25] 游宇, 张光. 事与愿违: 财政支出导向与政治信任[J]. 开放时代, 2015(1): 138-155.
- [26] 王浦劬, 郑姗姗. 政府回应、公共服务与差序政府信任的相关性分析——基于江苏某县的实证研究[J]. 中国行政管理, 2019(5): 101-108.
- [27] 孟天广, 李锋. 政府质量与政治信任: 绩效合法性与制度合法性的假设[J]. 江苏行政学院学报, 2017(6): 11.
- [28] 主流媒体如何增强舆论引导有效性和影响力之一: 主流媒体判断标准和基本评价[J]. 中国记者, 2004(1): 14.
- [29] 隋岩. 群体传播时代: 信息生产方式的变革与影响[J]. 中国社会科学, 2018(11): 114-134.
- [30] 杨晓强, 廖俊清. 社交媒体背景下青少年政治社会化的范式转换与策略选择[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2019, 40(4): 142-147.
- [31] 童佩珊, 卢海阳. 互联网使用是否给政府公共关系带来挑战?——基于政府绩效评价和非制度化参与视角[J]. 公共管理与政策评论, 2020(4): 16.
- [32] 罗家德, 帅满, 杨鲲鹏. “央强地弱”政府信任格局的社会学分析——基于汶川震后三期追踪数据[J]. 中国社会科学, 2017(2): 84-101.
- [33] 李春梅, 牛静, 翁林. 政治信任的影响因素: 基于媒介研究的视角[J]. 编辑之友, 2014(5): 76-79.
- [34] 项继权, 苏岸. 我国政府与社会信任反向差序及其逻辑[J]. 学习与探索, 2020(8): 27-33.

作者简介:

秦安琪(1998--), 女, 汉族, 河南省平顶山市人, 研究生在读, 学生, 主要从事行政管理。